

## **BILAGA 4**

### **NATIONELLA MÅL, STRATEGIER OCH LAGSTIFTNING**

# 1 INLEDNING

I denna bilaga beskrivs några förändringar som har skett i lagstiftningen under de senaste åren, aktuella utredningar som kan medföra ändringar inom de närmaste åren samt en sammanställning av de viktigaste lagarna, målen och bestämmelserna som gäller på avfallsområdet. Här redogörs även för nationella delmål och mål som finns i den nationella avfallsplanen. Även mål inom EU beskrivs översiktligt.

## 2 AKTUELLT INOM AVFALLSOMRÅDET

Här beskrivs först kortfattat några av de förändringar som har skett i lagstiftningen under de senaste åren samt några aktiviteter som pågår inom EU, hos Regeringen eller genom Naturvårdsverket och som kan få betydelse för den kommunala avfallshanteringen inom de närmaste åren.

### 2.1 NY LAGSTIFTNING

#### 2.1.1 Avfallshierarkin införd i miljöbalken

Avfallshierarkin har förts in på ett tydligare sätt i miljöbalken dels genom att införa en skyldighet i 2 kap. 5 § om att vidta avfallsförebyggande åtgärder och dels genom att i 15 kap. 10 § ange den prioritetsordning som ska gälla vid behandling av avfall. Ändringarna trädde i kraft den 2 augusti 2016. Avfallshierarkin anger den prioritetsordning för politik och lagstiftning som medlemsstaterna ska ha avseende förbyggande och behandling av avfall och regleras i EU:s ramdirektiv om avfall. Prioriteringsordningen innebär att avfall helst ska förebyggas, i andra hand återanvändas, i tredje hand materialåtervinnas, i fjärde hand återvinnas på annat sätt t ex. genom energiåtervinning och sist bortskaffas. Ordningen gäller under förutsättning att det är miljömässigt och ekonomiskt rimligt.

#### 2.1.2 Ny förordning om plastbärkassar (2016:1041)

Regeringen har beslutat om en ny förordning om plastbärkassar (2016:1041) som trädde i kraft i december 2016. Som en följd av förändringar i EU:s förpackningsdirektiv infördes 13 december 2016 en ny förordning om plastbärkassar i svensk lagstiftning. Målsättningen med förordningen är att minska förbrukningen av plastbärkassar. Förordningen innehåller krav om att de som i en yrkesmässig verksamhet tillhandahåller plastbärkassar till konsumenter ska informera om plastbärkassarnas miljöpåverkan och vilka alternativ som finns för att minska förbrukningen.

#### 2.1.3 Fler steg för att minska plast och mikroplaster i haven

Plasten i haven är ett av de största globala miljöproblemen. För att angripa både källorna och effekterna av problemet har regeringen den första februari 2018 beslutat om ett förbud att använda mikroplast i vissa kosmetiska produkter som sköljs av eller spottas ut och som samtidigt innehåller plastpartiklar med en rengörande, skrubbande eller polerande funktion. Förbudet gäller från den 1 juli 2018.

Regeringen har också beslutat om ett bidrag till de kommuner som vill städa bort plast från Sveriges havsstränder. Från den 1 mars 2018 kan kommuner – enskilt eller tillsammans – ansöka om bidraget hos Naturvårdsverket och få hjälp med upp till 90 procent av kostnaderna.

#### 2.1.4 Hantering av invasiva främmande arter

För att skydda miljön och samhället mot utbredningen och skadorna av invasiva främmande arter finns sedan 1 januari 2015 EU-förordning (1143/2014) om förebyggande och hantering av introduktion och spridning av invasiva främmande arter. Enligt den är det förbjudet att importera, sälja, odla, föda upp, transportera, använda, byta, släppa ut i naturen eller hålla

levande exemplar av de arter som finns upptagna på den s.k. unionsförteckningen över invasiva främmande arter.

En av arterna som är med på EU:s förteckning över invasiva främmande arter är jättelokan som är förbjuden att importera, odla och sätta ut i naturen. Vid bekämpning av jättelokan ska arten och jordmassor hanteras försiktigt. Kommunerna kan erbjuda mottagning av växtmaterial för förbränning för att förhindra spridning vid kompostering eller lämnade av växter i naturen. Endast i undantagsfall bör jättelokan komposteras.

## **2.2 AKTUELLA FÖRSLAG FRÅN EU, NATIONELLA UTREDNINGAR OCH REGERINGSUPPDRAG**

### **2.2.1 Deponering ska minska kraftigt i EU till 2035**

Den 18 december 2017 nådde det estniska ordförandeskapet en preliminär överenskommelse med Europaparlamentets företrädare om förslag till ny avfallslagstiftning och det cirkulära paketet. Överenskommelsen innebär nya bindande mål på EU-nivå för att minska mängden avfall. De ska vara uppfyllda 2025, 2030 och 2035. Avtalet innehåller även återvinningsmål för hushållsavfall på 55 procent 2025, 60 procent 2030 och 65 procent 2035. Avtalet innebär striktare metoder och regler för att beräkna målen.

Det blir strängare krav på separat insamling av avfall och kompletterande åtgärder för medlemsstaterna att förhindra att avfall genereras. Avfallshierarkin ska genomföras med hjälp av ekonomiska styrmedel. Separat insamling av bioavfall och textilier blir obligatorisk år 2023 respektive 2025.

Kommissionen uppmanas att ta fram mål för avfallsminimering och minskning av livsmedelsavfallet.

Det utvidgade producentansvarssystem får nya minimikrav genom att den ekonomiska kompensationen baseras på behandlingskostnader.

År 2035 ska högst 10 procent av avfallet deponeras. De EU-länder som deponerade 60 procent eller mer av sitt hushållsavfall 2013 får en förlängning med fem år.

Den fortsatta beslutsprocessen innebär att direktivförslagen åter hanteras i en så kallad andra läsning i EU-parlamentet och att slutligt beslut möjligen kan ske under Bulgariens ordförandeskap, första halvåret 2018, eller under andra halvåret under Österrikes ordförandeskap.

### **2.2.2 EU-kommissionens förslag om cirkulär ekonomi**

Den andra december 2015 kom EU-kommissionens förslag om cirkulär ekonomi. Förslaget innehåller en handlingsplan för cirkulär ekonomi samt ett nytt avfallspaket med förslag på revideringar av sex direktiv på avfallsområdet. Handlingsplanen arbetar nu EU-kommissionen utifrån men regeländringarna har förhandlats färdigt.

Handlingsplanen innehåller initiativ inom flera områden, bland annat produktion, avfallshantering, och omvandling av avfall till resurser. De direktiv som berörs av ändringsförslagen på avfallsområdet är ramdirektivet om avfall samt direktivet om förpackningar och förpackningsavfall, om deponering av avfall, om uttjänta fordon, om batterier och ackumulatörer och förbrukade batterier och ackumulatörer samt om avfall som utgörs av eller innehåller elektriska och elektroniska produkter.

Förslagen om ändringar i avfallsdirektivet innebär bland annat höjda mål för förberedelse av återanvändning och återvinning av kommunalt avfall och förpackningsavfall, förändrade bestämmelser om biprodukter och om när avfall upphör att vara avfall, minimikrav för producentansvar samt ytterligare krav på nationella avfallsplaner och program för

förebyggande av avfall. Förslagen innebär även mål för gradvis minskning av deponering av kommunalt avfall och krav på rikstäckande elektroniska register för att förbättra spårbarhet av farligt avfall. Förslagna ändringar i ovan nämnda direktiv har ännu inte (april 2018) vunnit laga kraft.

### **2.2.3 EU:s plaststrategi**

I januari 2018 lanserades EU:s första plaststrategi som syftar till att skydda miljön från plastavfall och främja övergången till en cirkulär ekonomi. Målet med strategin är att alla engångsförpackningar av plast som säljs inom EU ska vara återanvändningsbara eller återvinningsbara senast 2030. För att nå målet kommer EU att arbeta med att:

- göra återvinning lönsamt för företag genom att ta fram nya förpackningsbestämmelser som möjliggör användning av återvunnen plast
- minska plastavfall genom begränsning av plast för engångsprodukter
- begränsa användning av mikroplaster i produkter
- förbättrade regler kring avfallsmottagning i hamnar vilket ska minska nedskräpning till havs
- driva på investeringar och innovation om hur man kan minimera plastavfallet vid källan

### **2.2.4 Utredning om möjligheten att minska plastens negativa miljöeffekter**

Kunskapen om hur plast påverkar miljön måste öka och fler åtgärder måste till för att komma tillrätta med problemen. Regeringen tillsatte under 2017 en utredning som ska se över möjligheten att minska plastens negativa miljöeffekter. Samtidigt får två myndigheter i uppdrag att föreslå vilka konkreta åtgärder som behövs, med utgångspunkt i delar av utredningens förslag.

Regeringen har sedan tidigare antagit en förordning om plastbärkassar som trädde i kraft den 1 juni 2017. Utredningen och uppdraget innebär ytterligare steg för att komma tillrätta med problemen med nedskräpning.

Regeringen tillsätter en särskild utredning som ska se över möjligheten att minska plastens negativa påverkan på miljön. Arbetet omfattar miljöproblem som orsakas av ökande mängder plastavfall och mikroplast som hamnar i sjöar och hav. Utredningen ska bland annat se över om det finns plaster som är fullständigt nedbrytbara i havet. Utredaren ska föreslå kostnadseffektiva åtgärder som syftar till att minska de negativa miljöeffekterna från plast samtidigt som giftfria och resurseffektiva kretslopp skapas som en viktig del av en cirkulär och biobaserad ekonomi. Även regeringens ambition att Sverige ska bli ett fossilfritt välfärdsland ska beaktas i utformandet av förslagen.

Utredaren ska:

- se över möjligheterna att minska de negativa miljöeffekterna av plast
- öka kunskapen om och på vetenskaplig grund identifiera
- de miljöproblem som uppstår till följd av valet av råvara
- vid tillverkning av plast, användning av plast och de
- konsekvenser som uppstår i avfallshantering och

- materialåtervinning, samt de miljöproblem som orsakas
- av ökande mängder plast och mikroplast i hav och sjöar
- utifrån detta föreslå kostnadseffektiva åtgärder som syftar
- till att minska de negativa miljöeffekterna från plast
- beakta EU-kommissionens arbete med en strategi för en giftfri miljö liksom regeringens etappmål om giftfria och resurseffektiva kretslopp (prop. 2013/14:39)
- följa och beakta EU-kommissionens arbete med en plaststrategi och utforma förslagen så att de är förenliga med den. Dessutom ska utredaren beakta och hämta information samt analysera initiativ som relaterar till att minska de negativa effekterna från plast både från länder inom och utanför EU.

Resultatet ska slutredovisas till Miljö- och energidepartementet senast den 1 oktober 2018.

Redan nu ser regeringen behov av åtgärder för att minska plastens miljöpåverkan vid nedskräpning, särskilt i relation till haven. Med utgångspunkt i delar av utredningen Minskade negativa miljöeffekter från plast, får Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten i uppdrag att föreslå konkreta åtgärder för att minska plastnedskräpningens negativa effekter på miljön.

Myndigheterna ska bland annat:

- föreslå ytterligare åtgärder, exempelvis förbud, för att minska de negativa miljöeffekterna av nedskräpning av plastavfall.
- vid behov föreslå ändrade, utvidgade eller nya pantsystem för att minska nedskräpningen från plastavfall.

Uppdraget ska redovisas till Miljö- och energidepartementet senast den 1 maj 2019.

### **2.2.5 Utredning om skatt på förbränning av avfall**

Regeringen tillsatte i juni 2016 en utredning som ska se över behovet av att införa en skatt på förbränning av avfall. I Sverige har skatt på avfallsförbränning tidigare (mellan 1 juli 2006 och oktober 2010) använts som styrmedel för att minska mängden avfall till förbränning. Uppdraget redovisades i november 2017.

I uppdraget ingick även att lämna ett konkret förslag på en förbränningsskatt, så trots att utredningen kom fram till att en sådan skatt skulle ha mycket små, om ens några positiva effekter för ökad materialåtervinning, föreslår utredningen en skatt på 100 kr/ton för i princip allt avfall till förbränning. Skatten föreslås träda i kraft 1 januari 2020.

### **2.2.6 Hantering av textilier**

Ett uppdrag som redovisades i september 2016 handlade om att ta fram förslag för hanteringen av textilier. Naturvårdsverket föreslår åtgärder och styrmedel som riktar sig till alla delar av textilhanteringen från produktion till konsumtion och avfallshantering. Förslaget innehåller bland annat lagkrav på utsortering av textilavfall och olika informationsinsatser. Utredningen innehåller förslag på åtgärder och styrmedel, men även nya ambitiösa mål för en hållbar hantering av textilavfall:

- Till år 2025 ska mängden textilavfall i restavfallet minska med 60 % jämfört med basåret 2015.

- År 2025 ska 90 % av separat insamlat textilavfall förberedas för återanvändning eller materialåtervinnas. Avfallshierarkin ska tillämpas och materialåtervinning ska i första hand ske i form av återvinning till nya textilier.

### **2.2.7 Förbättrad avfallsstatistik och spårbarhetssystem för farligt avfall**

Regeringsuppdraget om förbättrad avfallsstatistik och spårbarhetssystem slutredovisades i september 2016. I redovisningen föreslår Naturvårdsverket att all yrkesmässigt bedriven verksamhet ska rapportera digitalt den mängd farligt avfall som lämnas för borttransport eller tas emot efter transport. Idag saknas krav på en sådan rapportering. Utifrån resultatet av denna utredning skall Naturvårdsverket under 2018 genomföra en förstudie för hur en förbättrad avfallsstatistik och spårbarhet för farligt avfall kan åstadkommas. Förstudien skall redovisas senast 31 januari 2019.

### **2.2.8 Reviderad nationell avfallsplan och program för förebyggande av avfall 2018 – 2023**

Naturvårdsverket har fått i uppdrag av regeringen att revidera den nationella avfallsplanen och programmet för förebyggande av avfall. Syftet med den nya planen och programmet är att minska mängden avfall och dess negativa effekter på människors hälsa och miljö, minska spridningen av farliga ämnen och främja en praktisk tillämpning av avfallshierarkin.

Sveriges nationella avfallsplan och avfallsförebyggande program 2018–2023 skiljer sig från tidigare plan och program genom att den inte innehåller några förslag på nya mål, nya åtgärder för olika aktörer eller goda exempel. Istället fokuseras på att fortsätta pågående arbete och analysera den nuvarande situationen samt att beskriva den inriktning som är fastslagen politiskt genom mål, styrmedel och åtgärder.

Förslaget har varit ute på extern remiss och nu pågår arbetet med att sammanställa remissvaren. Inriktningen är att en reviderad nationell avfallsplan inklusive det avfallsförebyggande programmet ska beslutas innan sommaren 2018.

### **2.2.9 Giftfria och resurseffektiva kretslopp**

Regeringen har gett Naturvårdsverket uppdraget att genomföra en utredning om giftfria och resurseffektiva kretslopp. Uppdraget redovisades 1 december 2016. Arbetet med giftfria och resurseffektiva kretslopp handlar framför allt om att öka återvinningen utan att det medför risker för miljön och människors hälsa på grund av spridning och exponering av farliga ämnen. I uppdraget ingick kartläggning av vilka avfallsströmmar som bör hanteras på särskilt sätt med hänsyn till innehåll av särskilt farliga ämnen och risk för exponering, att göra en analys av hur avfalls- och kemikalielagstiftningen i praktiken tillämpas för återvunna material samt att stärka tillsynsvägledningen.

Kartläggningen visar att särskilt farliga ämnen har påträffats i flera av de studerade avfallsströmmarna, att återvinning till nya användningsområden kan ge nya risker för exponering samt att några olika plastavfallsströmmar kräver särskild uppmärksamhet på grund av sitt innehåll av särskilt farliga ämnen. Halterna av särskilt farliga ämnen är, om de påträffas i återvunnet material, ofta många tiopotenser lägre än vad de kan vara i nytillverkat material. Avsiktligt tillsatta särskilt farliga ämnen bedöms därför generellt medföra en större risk för skadlig exponering av människa och miljö än risken för exponering från återvunnet material.

Naturvårdsverket föreslår att avfallsförordningen får en ny bestämmelse om att företag som återvinner avfall, så att det upphör att vara avfall, ska föra anteckningar om detta. Förslaget ska se till att bedömningar om när avfall upphör att vara avfall görs och underlätta tillsynen av sådana bedömningar. Det finns också ett stort behov av vägledning om hur bedömningen om när avfall upphör att vara avfall ska gå till. Naturvårdsverket planerar att ta fram sådan

vägledning. Naturvårdsverket lämnar inga förslag till förändrad hantering av avfallsströmmar men identifierar fyra avfallsströmmar som kräver särskild uppmärksamhet:

- PVC
- Plast från bilar
- Plast från elutrustning
- Återvunnet däckmaterial i konstgräsplaner

### **2.2.10 Utredning om att öka återanvändningen**

Regeringen tillsatte i januari 2016 en särskild utredare för att analysera hur handel med begagnat och reparationer samt uppgradering av olika produkter kan öka med målet att nå en mer resurseffektiv ekonomi och att minska miljöpåverkan. I utredningen ingår att analysera vilka hinder som kan finnas i lagstiftningen och vilka styrmedel som behövs för att öka återanvändningen av produkter. Utredare Ola Alterå lämnade i mars 2017 sitt betänkande till miljöminister Karolina Skog där han föreslår en rad konkreta åtgärder för att uppmuntra en mer cirkulär ekonomi i Sverige. Utredningen är nu klar och finns att läsa i sin helhet i ”Från värdekedja till värdecykel”.

Sammanfattningsvis har utredningen studerat vilka hinder det finns för att öka nyttjandegraden och återanvändningen av produkter. Det viktigaste hindret är prisrelationerna. Det är i många fall dyrare att reparera en vara än att köpa en likadan fast ny. Även att hyra och att få hjälp med att sälja vidare begagnade varor är relativt sett dyrt. Andra exempel på hinder är att reparationer, hyra av produkter och begagnathandel är tidskrävande för konsumenten, att marknaderna för begagnade varor och reparationstjänster hålls tillbaka av regler anpassade för avfall samt bristande genomslag för cirkulär design vid tillverkning av nya produkter. Till detta kommer att efterfrågan är begränsad på grund av konsumenternas preferens för nya saker och modeller. När utredningen har övervägt nya eller ändrade styrmedel för att möta dessa hinder har utredningen tillämpat urvalskriterier utifrån bland annat utredningens direktiv, andra pågående eller avslutade utredningar samt brett genomslag och konkret genomförbarhet för föreslagna åtgärder. Utredningens konkreta förslag är följande:

- Öka tillgängligheten till bilpooler
- Inför ett hyberavdrag
- Underlätta för hushållen att förebygga avfall
- Förebygga avfall i statliga och kommunala verksamheter
- Stärk rätten att reklamera undermåliga produkter
- Stärk förtroendet och öka rättssäkerheten inom begagnathandel och delning

Genomförs hela paketet av åtgärder bedöms förslagen förstärka varandra. Exempelvis får ett skatteavdrag för reparation, hyra, delning och begagnatförsäljning verklig systemförändrande kraft först när det kombineras med åtgärder för att stimulera produktdesign och cirkulära affärsmodeller. Utredningens förslag ger effekter på bred front och skulle inte bara kraftigt förstärka det avfallsförebyggande arbetet, i linje med utredningens direktiv, utan också tydligt signalera att Sverige börjar styra mot en hållbar cirkulär ekonomi.

### **2.2.11 Utredning om delningsekonomi**

Med delningsekonomi menas, enkelt uttryckt, den del av ekonomin där privatpersoner, ofta via webbplattformer och mobilappar, kan hyra, hyra ut, byta eller låna tillgångar av varandra såsom maskiner, verktyg, fordon, bostäder och arbetskraft. Det nya är att webbplattformer och mobilappar nu möjliggör ett mer systematiskt samutnyttjande och i en mycket bredare krets av användare än förut.

I december 2015 tillsatte Regeringen en särskild utredare med uppdrag att kartlägga den nya delningsekonomi och se över olika användares roller och rättsliga ställning. Uppdraget går ut på att analysera den rättsliga ställningen hos de aktörer som deltar i delningsekonomi och undersöka om nuvarande regelverk är tillräckliga eller om det finns behov av lagändringar. Utredaren ska fokusera på konsumenternas rättigheter inom delningsekonomi, men också ta hänsyn till näringslivets villkor och företagares möjligheter att använda sig av nya affärsmodeller. Uppdraget redovisades i mars 2017.

Enligt utredningen behöver det utvecklas trygghetsskapande åtgärder och funktioner om delningsekonomi ska kunna växa och etablera sig utanför kretsen av nyfikna, socialt intresserade och något riskbenägna "early adopters". Utredningen föreslår följande åtgärder:

- Att konsumentverket, i samråd med Skatteverket med flera, får i uppdrag att ge oberoende information, exempelvis om vad delningsekonomi innebär, risker och möjligheter samt ge vägledning.
- Att konsumentverket, Konkurrensverket med flera får i uppdrag att följa utvecklingen av delningsekonomi

### **2.2.12 Åtgärder mot utsläpp av mikroplaster till havet**

I juni 2017 redovisade Naturvårdsverket i rapport 6772, Mikroplaster, det uppdrag de fått av regeringen att identifiera viktiga källor i Sverige till utsläpp av mikropartiklar av plast i havet, att verka för att reducera uppkomst och utsläpp av mikroplaster från dessa källor samt att föreslå författningsändringar för att minska utsläppen.

Med utgångspunkt från kartläggningen har Naturvårdsverket bedömt att följande källor primärt bör åtgärdas i Sverige: Väg- och däck, konstgräsplaner, industriell produktion och hantering av primärplast, tvätt av syntetfibrer, båtbottnfärg och nedskräpning. De här källorna står sammantaget för de största utsläppen av mikroplast i Sverige. Dock har inte utredningen kunnat identifiera hur mikroplasterna sprids från dessa källor till hav, sjöar och vattendrag eller vilken miljöpåverkan de har i recipienten.

### **2.2.13 Åtgärder för minskad nedskräpning**

Naturvårdsverket redovisade den 27 oktober 2016 ett förslag att kommunens ansvar för renhållning utökas genom att även skada på växt- och djurliv och naturmiljön i övrigt ska undvikas i skäligen utsträckning. Detta kommer troligtvis medföra ökade kostnader för kommunernas renhållning. Förslaget förväntas leda till att renhållningen i naturområden förbättras.

Idag finns det en osäkerhet kring gränsdragningen för när kommuner respektive fastighetsägare eller andra aktörer är ansvariga för att städa på en allemansrättsligt tillgänglig plats som ligger utanför detaljplanlagt område. Därför föreslår Naturvårdsverket att ansvaret förstärks. Naturvårdsverket anser även att en total översyn av gaturenhållningslagen bör göras eftersom den är föråldrad och otillräcklig.

Naturvårdsverket ska tillsammans med organisationen Håll Sverige Rent ta fram en handlingsplan för informationsinsatser till allmänheten under 2018–2020 för att minska



nedskräpningen och öka kunskapen hos allmänheten om dess negativa effekter. Informationsinsatsen bör ha ett särskilt fokus på barn och unga samt bidra till att öka allmänhetens medvetenhet om plastens effekter i havet. Naturvårdsverket ska följa upp resultat samt effekter av informationsinsatserna och årligen redovisa detta i årsredovisningen. Uppdraget ska slutredovisas till Regeringskansliet (Miljö- och energidepartementet) senast den 31 mars 2021.

#### **2.2.14 Hållbar återföring av fosfor**

I redovisningen, år 2013, av regeringsuppdraget presenterades en kartläggning av fosforresurser, en kartläggning av innehåll av oönskade ämnen i olika fosforkällor, en bedömning av potential för hållbar återföring av fosfor, ett förslag till författningskrav och ett förslag till etappmål för hållbar återföring av fosfor. Inget beslut har ännu fattats.

Naturvårdsverket föreslog ett etappmål till miljömålssystemet som syftar till att stimulera en ökad resurshushållning och återföring av växtnäringsämnen som är fria från oönskade ämnen. Förslaget lyder:

”Kretsloppen av växtnäringsämnen ska vara resurseffektiva och så långt som möjligt fria från oönskade ämnen. Tillförsel och bortförsl av växtnäringsämnen bör balansera i skog och jordbruk. Avloppssystemen bör utvecklas så att en hållbar återföring av växtnäringsämnen underlättas.” Det föreslogs även fyra detaljerade mål.

#### **2.2.15 Utredning om kommunalt insamlingsansvar för förpackningar och returpapper**

Under 2016 lät regeringen genomföra en utredning om hur ett kommunalt insamlingsansvar för förpackningar och returpapper skulle kunna utformas. Utredningen föreslog att ansvaret för insamlingen skulle flyttas över från producenterna till kommunerna och att den skulle samordnas med insamlingen av det övriga hushållsavfallet. Syftet med ett kommunalt insamlingsansvar skulle vara att det skulle bidra till att insamlingsmålen nås. Förslaget har inte genomförts och kommer troligen ersättas av Promemorian om förtydligande av producentansvaret för förpackningar och tidningar (se kap 2.2.16).

#### **2.2.16 Promemoria om förtydligande av producentansvaret för förpackningar och tidningar**

Regeringen skickade den 19 mars 2018 ut en promemoria avseende producentansvaret för förpackningar och tidningar på remiss. Förslaget innebär att huvudregeln för insamling av dessa material är att den ska ske i eller vid bostadsfastigheten. Det fulla betalningsansvaret för insamlingen ska tas av producenterna genom tillståndspliktiga insamlingssystem. Under det tillståndspliktiga insamlingssystemet kommer det att kunna finnas olika entreprenörer, både privata och kommunala. Kommunens roll är fortsatt viktig och samråd ska alltid ske med kommunen, även i planeringsstadiet. Förslaget innebär även att reglerna för utformning av förpackningar kommer att förtydligas. Remissvar ska ha kommit in till Miljö- och energidepartementet senast den 18 maj 2018 (för kommuner senast 8 juni 2018).

## **3 MILJÖMÅL INOM EU OCH GLOBALT**

### **3.1 AGENDA 2030 – FN:S GLOBALA MÅL**

Agenda 2030 för hållbar utveckling antogs i september 2015 av FN:s generalförsamling. Agendan består av 17 mål och 196 delmål, som i Sverige kallas de Globala målen. Tillsammans ska alla 193 medlemsländer i FN arbeta för att nå målen till år 2030, d.v.s. arbeta för att uppnå en socialt, miljömässigt och ekonomiskt hållbar värld.

Nedan listas ett mycket reducerat urval av delmål som är väsentliga i arbetet med avfallsplaner.

**11.6** Till 2030 minska städernas negativa miljöpåverkan per person, bland annat genom att ägna särskild uppmärksamhet åt luftkvalitet samt hantering av kommunalt och annat avfall.

**12.3** Till 2030, halvera det globala matsvinnet per person i butik- och konsumentledet, och minska matsvinnet längs hela livsmedelskedjan, även förlusterna efter skörd.

**12.5** Till 2030 väsentligt minska mängden avfall genom åtgärder för att förebygga, minska, återanvända och återvinna avfall.

### **3.2 MILJÖMÅL INOM EU**

Styrmedel och åtgärder på avfallsområdet utvecklas idag i många fall gemensamt inom EU. Målsättningar och strategier på övergripande europeisk nivå är av stor betydelse eftersom det finns direkta kopplingar till den svenska miljöpolitiken.

I EU:s avfallsdirektiv (2008/98/EG) anges bland annat följande mål för medlemsländerna:

- Till år 2020 ska 50 % av summan av papper, glas, metall och plast i avfall från hushåll och liknande avfall återanvändas eller återvinnas.
- Till år 2020 ska 70 % av bygg- och rivningsavfall återanvändas eller återvinnas.

EU antog i december 2008 ett omfattande energi- och klimatpaket med mål för år 2020. Fram till år 2020 ska:

- Utsläppen av växthusgaser minska med 20 %, jämfört med år 1990.
- Energikonsumtionen minska med 20 %.
- 20 % av energin komma från förnyelsebara energikällor.
- Minst 10 % av fordonsbränslen komma från förnyelsebara energikällor.

## 4 NATIONELLA OCH REGIONALA MÅL

I det följande redogörs kortfattat för de övergripande mål som finns på nationell och regional nivå och som berör avfallsområdet.

### 4.1 MILJÖKVALITETSMÅL

Det svenska miljömålssystemet består av ett generationsmål, 24 etappmål och 16 miljö kvalitetsmål.

Riksdagens miljö kvalitetsmål ska styra all verksamhet i Sverige mot en hållbar utveckling för att tillförsäkra nuvarande och kommande generationer en god och hälsosam livsmiljö.

Målen vilar på fem grundläggande värden som syftar till att:

- främja människors hälsa.
- värna om den biologiska mångfalden och naturmiljön.
- ta tillvara kulturmiljön och de kulturhistoriska värdena.
- bevara ekosystemets långsiktiga produktionsförmåga.
- trygga en god hushållning med naturresurserna.

Miljö påverkan från avfallshanteringen berör främst miljö kvalitetsmålen

- God bebyggd miljö
- Begränsad klimatpåverkan
- Giftfri miljö

Etappmål på avfallsområdet:

- Etappmålet om ökad resurshushållning i livsmedelskedjan innebär att insatser ska vidtas senast 2018 så att resurshushållningen i livsmedelskedjan ökar genom att minst 50 procent av matavfallet från hushåll, storkök, butiker och restauranger sorteras ut och behandlas biologiskt så att växtnäring tas tillvara, där minst 40 procent behandlas, så att även energi tas tillvara.
- Etappmålet om byggnads- och rivningsavfall innebär att insatser ska vidtas senast 2020 så att förberedandet för återanvändning, materialåtervinning och annat materialutnyttjande av icke-farligt byggnads- och rivningsavfall är minst 70 viktprocent.

Ett av de tidigare delmålen till miljö kvalitetsmålen berörde återföring av näringsämnen från avlopp och bedöms fortfarande vara aktuellt i avvaktan på att ett eventuellt nytt mål som berör denna fråga beslutas. Naturvårdsverket har tidigare, i redovisning av regeringsuppdrag om hållbar återföring av fosfor, föreslagit nya mål, som dock inte beslutats. Senast beslutade delmål lyder:

- År 2015 tas minst 60 procent av fosforföreningarna i avlopp tillvara och återförs till produktiv mark, varav minst hälften återförs till åkermark.

Etappmålet till begränsad klimatpåverkan lyder: ”Utsläppen för Sverige år 2020 bör vara 40 procent lägre än utsläppen år 1990 och gäller för de verksamheter som inte omfattas av EU:s system för handel med utsläppsrätter. Det här innebär att utsläppen av växthusgaser år 2020

ska vara cirka 20 miljoner ton koldioxidekvivalenter lägre för den icke handlande sektorn i förhållande till 1990 års nivå. Minskningen sker genom utsläppsreduktioner i Sverige och i form av investeringar i andra EU-länder eller flexibla mekanismer som mekanismen för ren utveckling.

## **4.2 SVERIGES PROGRAM FÖR ATT FÖREBYGGA AVFALL 2014-2017 OCH AVFALLSPLAN**

Enligt EU:s avfallsdirektiv (2008/98/EG) ska alla medlemsländer ha ett avfallsförebyggande program. Naturvårdsverket ska enligt avfallsförordningen ta fram detta. Naturvårdsverket följer upp programmet och kommer ta fram ett nytt program och en ny avfallsplan senast år 2018, se kapitel 2.

I programmet för 2014-2017 finns det 8 inriktningsmål och 167 åtgärder. Inriktningsmålen i programmet ska bidra till att de svenska miljömålen uppfylls och kompletterar etappmålen.

Programmet innehåller fyra fokusområden. Dessa är mat, textil, elektronik och byggande och rivning. Dessa har valts ut eftersom det blir mycket matavfall samt bygg- och rivningsavfall i Sverige. Dessa avfallslag orsakar stora samlade utsläpp av klimatgaser från utvinning, produktion och avfallshantering. För varje tillverkat kilo elektronik och textil är klimatbelastningen också hög. Det används dessutom stora mängder farliga ämnen vid produktionen, ämnen som ofta även finns i de slutliga produkterna och varorna. En annan anledning till att fokusera på mat och textilier är att många avfallsförebyggande aktiviteter är på gång inom dessa områden och det bedöms vara viktigt att stödja aktiviteterna för att få stor effekt av insatserna.

Naturvårdsverket har på uppdrag av regeringen tagit fram ”Från avfallshantering till resurshushållning - Sveriges avfallsplan 2012–2017”. Planen innehåller mål och åtgärder för fem prioriterade områden. Den innehåller också exempel på vad vi behöver göra för att nå ett mer resurseffektivt samhälle med utgångspunkt från miljömålen och EU:s avfallshierarki.

Det övergripande syftet i avfallsplanen är att miljöpåverkan från avfallshanteringen ska minska och bidra till att uppfylla miljö kvalitetsmålen. Planens prioriterade områden är:

- Avfall i Bygg- och anläggningssektorn
- Hushållens avfall
- Resurshushållning i livsmedelskedjan
- Avfallsbehandling
- Illegal export av avfall till andra länder.

## **4.3 REGIONALA OCH KOMMUNALA MÅL**

I Uppsala län pågår ett arbete med att ta fram ett regionalt åtgärdsprogram för miljömålen i Uppsala län. Länsstyrelsen samarbetar i detta arbete med samtliga kommuner i länet samt Skogsstyrelsen. Arbetet under 2018 kommer att bestå av ytterligare kunskaps- och informationsinhämtning samt dialog för att färdigställa åtgärdsprogrammet.

I Tierps kommun finns för närvarande inga lokala miljömål framtagna.

## 5 EU:S DIREKTIV OCH FÖRORDNINGAR

Det finns flera direktiv från EU som kan påverka avfallshanteringen på olika sätt och det viktigaste är ramdirektivet om avfall. I denna finns bland annat avfallshierarkin och uttryckliga krav på medlemsstaterna att främja återanvändning och materialåtervinning. Ett steg i detta arbete är regeringens utredningar om delningsekonomi och om hur återanvändningen ska öka, se kapitel 2.2.

För att ytterligare betona avfallshierarkin, finns det i ramdirektivet krav på medlemsstaterna att ta fram nationella program för förebyggande av avfall, se kapitel 4.2. Naturvårdsverket har tagit fram en remissversion av en ny nationell avfallsplan och program för förebyggande av avfall som är tänkt att gälla från 2018–2023, se 2.2.8.

Ytterligare några EG-direktiv som påverkar den nationella lagstiftningen om avfallshantering är:

- EG-direktivet om deponering beslutades i april 1999 och bestämmelserna har införlivats i svensk lagstiftning i form av förordning om deponering av avfall och Naturvårdsverkets föreskrifter om deponering, som i stort följer EU:s deponeringsdirektiv.
- EG-direktivet om förbränning av avfall beslutades år 2000 och har införlivats i svensk lagstiftning i form av bland annat förordningen om avfallsförbränning och Naturvårdsverkets föreskrifter om avfallsförbränning.
- EG-direktiv om förpackningar beslutades 1994 och har införlivats i svensk lagstiftning i form av bland annat förordning om producentansvar för förpackningar.
- EG-direktivet om avfall som utgörs av eller innehåller elektriska eller elektroniska produkter beslutades 2003 och har införlivats i svensk lagstiftning i form av bland annat förordning om producentansvar för batterier samt producentansvar för elutrustning.

Utöver ovanstående direktiv påverkas avfallsplaneringen av direktiv om miljökonsekvensbeskrivning för planer och program, vilket är inarbetat i den svenska miljöbalken och förordningen om miljökonsekvensbeskrivning.

De enda EG-förordningar som hittills finns beslutade och som reglerar avfallshanteringen är EG-förordningen om avfallsstatistik samt EG-förordningar som reglerar transporter av avfall, inklusive export av avfall. Det finns dock angränsande EG-förordningar som berör vissa delar av avfallshanteringen, t.ex. EG-förordning om säker förvaring av kvicksilver.

## 6 NATIONELLA LAGAR OCH FÖRORDNINGAR

### 6.1 ALLMÄNT

Det finns ett flertal lagar och förordningar som berör avfallshantering. De lagar som styr den kommunala avfallshantering och hanteringen av hushållsavfall är framförallt miljöbalken med tillhörande förordningar, bl.a. avfallsförordningen och förordningarna om producentansvar. Anläggningsägare berörs dessutom av bl.a. förordningen om deponering av avfall och förordningen om avfallsförbränning.

Avfallsplaneringen styrs av Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2017:2) om kommunala avfallsplaner om förebyggande och hantering av avfall. I dessa föreskrifter finns angivet bland annat att avfallsplanen ska innehålla mål för och beskrivning av hanteringen av både avfall som kommunen ansvarar för och sådant avfall som kommunen inte ansvarar för.

Insamling av matavfall och biologisk behandling med syfte att återföra mullämnen och näringsämnen till åkermark påverkas även av lagstiftning för skydd av mark och minskad risk för smittspridning till djur och människor.

Tillsynen enligt miljöbalken utövas av kommunens miljö- och hälsoskyddsnämnd eller motsvarande, eller av länsstyrelsen. Naturvårdsverket är central myndighet när det gäller avfallsfrågor.

Avfallshantering påverkas även av annan lagstiftning än ovan nämnda miljöbalk med tillhörande förordningar, t.ex.

- Plan- och bygglagen, PBL, där det bland annat ställs krav på kommunala översiktsplaner och att hänsyn tas till var nuvarande och framtida avfallsanläggningar samt nedlagda avfallsupplag finns. I PBL finns särskilda bestämmelser om rivning. När en fastighet rivs ska en rivningsplan göras för att redovisa hur rivningsmaterial ska tas om hand och farligt avfall ska särskilt beaktas.
- Arbetsmiljölagen och tillhörande förordningar och föreskrifter. Det är viktigt att arbetsmiljöfrågorna ingår som en naturlig del i avfallsarbetet.
- Lagen om transport av farligt gods med tillhörande förordning och Räddningsverkets föreskrifter reglerar bland annat transporter av farligt avfall.
- Lagen om offentlig upphandling.

### 6.2 MILJÖBALKEN

Den övergripande lagstiftningen är miljöbalken som trädde i kraft 1 januari 1999. I balkens andra kapitel finns de s.k. allmänna hänsynsreglerna som gäller för alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd. Regler om avfall och producentansvar finns främst i miljöbalkens kapitel 15 och i olika förordningar utfärdade med stöd av balken.

Miljöbalkens kapitel 15 handlar om avfall och producentansvar. Utgångspunkten är att avfall ska hanteras på ett sådant sätt att det inte uppkommer olägenhet ur hälso- eller miljöskyddssynpunkt. Kommunen ansvarar för transport och behandling av hushållsavfall. I kapitel 15 finns också bestämmelsen att det är förbjudet att skräpa ner i naturen eller på annan plats dit allmänheten har insyn.

Kravet på en kommunal renhållningsordning med avfallsplan finns i miljöbalken kapitel 15. Varje kommun ska ha en renhållningsordning som ska innehålla kommunens föreskrifter om avfallshantering och en avfallsplan. Avfallsplanen ska innehålla uppgifter om avfall som

uppkommer inom kommunen och åtgärder för att minska mängden avfall och dess farlighet. Renhållningsordningen innehåller även de bestämmelser som styr avfallshanteringen i kommunen och den ska antas av kommunfullmäktige.

Sedan 2016 har avfallshierarkin på ett tydligare sätt förts in i miljöbalken. Detta har skett dels genom att införa en skyldighet i 2 kap. 5 § om att vidta avfallsförebyggande åtgärder och dels genom att i 15 kap. 10 § ange den prioritetsordning som ska gälla vid behandling av avfall. Ändringarna trädde i kraft den 2 augusti 2016.

### **6.3 AVFALLSFÖRORDNINGEN**

I avfallsförordningen (SFS 2011:927) finns bestämmelser om hantering av avfall och vad som är avfall. Det finns även regler om kommunal renhållningsordning med föreskrifter och avfallsplan, exempelvis bestämmelse om att innehållet i avfallsplanen ska ses över vart fjärde år.

Avfallsförordningen reglerar även hanteringen av farligt avfall. Här finns en förteckning över olika typer av avfall. I avfallsförordningen finns också bestämmelser om tillståndsplikt för transport av avfall, och om uppgiftsskyldighet för den som ger upphov till eller yrkesmässigt transporterar annat avfall än hushållsavfall.

### **6.4 MILJÖBEDÖMNING AV PLANER OCH PROGRAM**

Enligt miljöbalken (6 kap) samt förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar (SFS 2017:966) ska en avfallsplan bland annat miljöbedömas. Det är främst den betydande miljöpåverkan som genomförande av planen kan antas medföra som ska identifieras, beskrivas och bedömas.

### **6.5 FÖRORDNINGAR OM PRODUCENTANSVAR**

För vissa avfallsslag har producenterna ansvar för insamling och omhändertagande. De som är aktuella nu är:

- Förordning (2014:1074) om producentansvar för returpapper
- Förordning (1994:1236) om producentansvar för däck
- Förordning (2007:185) om producentansvar för bilar
- Förordning (2000:208) om producentansvar för glödlampor och vissa belysningsarmaturer
- Förordning (2014:1075) om producentansvar för elutrustning
- Förordning (2014:1073) om producentansvar för förpackningar
- Förordning (2007:193) om producentansvar för vissa radioaktiva produkter och herrelösa strålkällor
- Förordning (2008:834) om producentansvar för batterier
- Förordningen (2009:1031) om producentansvar för läkemedel

Det finns också frivilliga åtaganden för bygg- och rivningsavfall samt lantbruksplast.

## **6.6 FÖRESKRIFTER OM INNEHÅLL I KOMMUNAL AVFALLSPLAN**

Naturvårdsverket har, i mars 2017, beslutat om nya föreskrifter om innehåll i kommunala avfallsplaner om förebyggande och hantering av avfall. Krav enligt föreskrifterna som gäller mål och åtgärder i planen anges nedan.

Planens uppgifter om avfall i kommunen ska delas upp på det avfall som kommunen ansvarar för, respektive det avfall som kommunen inte har ansvar för. För avfall som kommunen ansvarar för ska planen innehålla mål för förebyggande och hantering av avfallet. Mål och åtgärder i avfallsplanen ska utgå från nationella miljökvalitetsmål och andra relevanta mål som berör avfallsområdet. För avfall som kommunen inte ansvarar för ska planen innehålla mål och åtgärder för att förebygga och hantera detta avfall, i den utsträckning som kommunen kan påverka detta. Avfallsplanen ska innehålla mål och åtgärder för att förebygga och begränsa nedskräpning.

## **6.7 FÖRORDNING (SFS 2001:512) OCH FÖRESKRIFTER (NFS 2004:10 MED ÄNDRINGSFÖRESKRIFTER) OM DEPONERING OCH MOTTAGNING AV AVFALL**

Här anges bland annat att utsorterat brännbart avfall inte får deponeras efter den 1 januari 2002 samt att organiskt avfall inte får deponeras efter den 1 januari 2005.

Tillkomsten av förordningen har gjort att kraven avsevärt skärpts på såväl befintliga som kommande deponier. Samtliga deponier ska ha uppnått en enhetlig standard senast 2008. Bestämmelserna i förordningen avser framför allt krav på bottenkonstruktioner, sluttäckningskonstruktioner, provtagning och kontroller.

## **6.8 FÖRESKRIFTER OCH ALLMÄNNA RÅD OM HANTERING AV BRÄNNBART OCH ORGANISKT AVFALL (NFS 2004:4)**

Föreskrifterna (NFS 2004:4) innehåller bestämmelser om sortering av brännbart avfall, undantag från kravet att brännbart avfall ska förvaras och transporteras bort skilt från annat avfall, undantag från förbudet mot deponering av utsorterat brännbart avfall och organiskt avfall samt bestämmelser om dispens för deponering av utsorterat brännbart avfall och organiskt avfall.

I föreskrifterna om hantering av brännbart avfall finns regler för hur sorteringen ska gå till. Det ska erbjudas en möjlighet i varje kommun den som ger upphov till hushållsavfall att sortera avfallet. Särskilt angeläget är detta ifråga om det farliga avfallet.

Enligt föreskrifterna har den som ger upphov till annat avfall än hushållsavfall (d.v.s. verksamhetsavfall) skyldighet att sortera sitt avfall.

## **6.9 ANDRA LAGAR OCH FÖRORDNINGAR SOM HAR BETYDELSE FÖR AVFALLSHANTERINGEN**

Avfallshanteringen påverkas även av annan lagstiftning än ovan nämnda miljöbalk med tillhörande förordningar, t.ex.

- Plan- och bygglagen, PBL, där det bland annat ställs krav på kommunala översiktsplaner och att hänsyn tas till var nuvarande och framtida avfallsanläggningar samt nedlagda avfallsupplag finns. I PBL finns särskilda bestämmelser om rivning. När en fastighet rivs ska en rivningsplan göras för att redovisa hur rivningsmaterial ska tas om hand, och farligt avfall ska särskilt beaktas.



- Arbetsmiljölagen och tillhörande förordningar och föreskrifter. Det är viktigt att arbetsmiljöfrågorna ingår som en naturlig del i avfallsarbetet.
- Lagen om transport av farligt gods med tillhörande förordning och Räddningsverkets föreskrifter reglerar bland annat transporter av farligt avfall.
- Lagen om offentlig upphandling.